Ширяев Алексей Алексеевич
кандидат экономических наук
старший научный сотрудник РИЭПП.
(495) 917 03 51,
alexeishiraev@mail.ru

Пекушкин Кирилл Ростиславович
старший научный сотрудник РИЭПП.
(495) 917 03 51,
pekkirill@yandex.ru

ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА КАК ИНСТРУМЕНТ ИННОВАЦИОННОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ[1]

Экономика, основанная на знаниях, является одной из наиболее перспективных теорий, которые описывают постиндустриальную стадию развития мировой экономики. Экономически развитые страны, в частности США, Япония и Германия, находятся наиболее близко к построению нового типа народного хозяйства, хотя и они все еще находятся в начале этого пути.

В России в различных нормативных документах указано на необходимость инновационной перестройки (в данном случае предполагается повышение инновационной активности промышленных предприятий) экономики (например [1]). Для повышения конкурентоспособности российской экономики необходимо оказывать финансовую поддержку наиболее перспективным отраслям российской промышленности, а также научному сектору, генерирующему новые знания.

Государственная бюджетно-налоговая политика является мощным рычагом воздействия на экономику государства. Преимущество бюджетно-налоговой политики перед другими инструментами государственного управления экономики состоит в эффекте мультипликатора, возможности оказывать поддержку определенным отраслям экономики путем субсидий.

Отрицательным следствием фискальной политики является эффект вытеснения[2]. Кроме того, снижение государственных расходов также будет оказывать дестимулирующее воздействие на экономику с муль-

---

[1] Работа выполнена при финансовой поддержке российского гуманитарного научного фонда (проект 11-02-00432 по теме «Переход Российской экономики к экономике знаний и совершенствование механизмов налогового и кредитно-денежного государственного регулирования»).

[2] Эффект вытеснения предполагает, что для финансирования государственных расходов правительству необходимо осуществлять выпуск облигаций, которые покупают инвесторы. В результате повышается спрос на деньги со стороны государства. Это приводит к росту процентной ставки, что снижает частные инвестиции в экономику. В результате получаемый положительный эффект от государственных расходов оказывается частично нивелирован снижением инвестиций частного сектора.

типликативным эффектом, что резко повышает негативное влияние от снижения расходов. Наполнение государственного бюджета напрямую зависит от налоговой политики страны и налоговых ставок. Чем выше ставки (до определенного максимального уровня, определяемого кривой Лаффера), тем выше поступления в бюджет. Однако при этом снижаются совокупные расходы фирм и домохозяйств, поскольку налоги являются изъятиями из их доходов.

Существуют следующие инструменты фискальной политики, используемые для стимулирования экономики [2, с. 124–125]:

– уменьшение налогооблагаемой базы;
– налоговый кредит;
– специальные ставки налога;
– снижение налогов на заработную плату;
– снижение расходов на совместные [с государством] исследования.

Применение стимулирующей фискальной политики ограничивается возможностями бюджета. Если бюджет является дефицитным, то в этом случае оказывать государственную поддержку экономике становится невозможно, поскольку для этого отсутствуют средства. Но при этом остается возможность осуществлять адресную поддержку отраслей или проектов.

Использование компанией различных налоговых послаблений возможно после подачи специальной заявки в государственные органы, что увеличивает бюрократические задержки с оформлением соответствующих преференций для компаний. Кроме того, компаниям приходится затрачивать определенные ресурсы для оформления и обоснования соответствия требованиям, предъявляемым к заявителю на налоговые преференции. Например, в проведенном в Великобритании исследовании [3, с. 2] говорится о том, что, несмотря на позитивные оценки инструмента налоговых кредитов, компании считают, что издержки по подаче заявки излишне высоки.

Более простой мерой поддержки компаний, не требующей проверки поступающих в налоговые органы заявок, является изменение налоговых ставок. Такая мера является довольно масштабной, затрагивающей всю экономическую систему. Спрогнозировать ее последствия довольно сложно. Преференции при этом получают не отдельные высокотехнологичные сектора экономики, а все сектора, которые уплачивают соответствующий налог. Также резко изменяются бюджетные поступления, что может негативно сказаться на общей экономической ситуации в стране. Поэтому более эффективной была бы целенаправленная политика поддержки высокотехнологичных секторов экономики (авиационная промышленность, космическая промышленность, приборостроение и т. д.) через изменение налоговых ставок только для них. При этом для всех остальных секторов налоговые ставки оставались бы неизменными. Также для создания инновационной экономики особое значение имеет образование как источник кадров и новых разработок. Необходимо учитывать здравоохранение, поскольку, во-первых, этот вид экономиче-

ской деятельности является потенциально инновационным (например, создание новых эффективных препаратов, методов лечения), во-вторых, система здравоохранения позволяет продлевать срок полезного использования человеческого капитала.

В данном исследовании рассмотрим возможности российской фискальной политики по поддержке высокотехнологичных секторов российской экономики как производителей инновационной продукции (или оказывающих услуги в области образования или здравоохранения). Исследование будет основываться на оценке бюджетных потерь и тех доходов, которые будут получены определенными видами экономической деятельности, которые можно отнести к высокотехнологичным секторам экономики. Расчеты будут основаны на снижении налоговых ставок для отдельных секторов экономики при их неизменном уровне для всех остальных.

Рассмотрим структуру налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ (далее бюджет) – табл. 1.

Таблица 1. Структура поступлений в консолидированный бюджет РФ в 2011 г. [4]

Источник поступлений по видам экономической деятельности	Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, тыс. руб.	Удельный вес источника поступлений в общем объеме поступлений в консолидированный бюджет РФ, %
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство – всего	48 457 767	0,50
Рыболовство, рыбоводство	9 817 633	0,10
Добыча полезных ископаемых	2 748 327 011	28,24
Обрабатывающие производства	1 695 728 510	17,42
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	310 592 325	3,19
Строительство	516 420 907	5,31
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1 003 365 525	10,31
Гостиницы и рестораны	65 354 287	0,67
Транспорт и связь	739 356 260	7,60
Финансовая деятельность	443 281 027	4,55
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	1 101 051 229	11,31

Источник поступлений по видам экономической деятельности	Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, тыс. руб.	Удельный вес источника поступлений в общем объеме поступлений в консолидированный бюджет РФ, %
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение	244 795 040	2,51
Образование	179 776 135	1,85
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	146 731 082	1,51
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	129 144 746	1,33
Остальные виды экономической деятельности (P95, Q99)	117 643 474	1,21
Сумма налогов и сборов, не распределенные по кодам ОКВЭД	198 794 599	2,04
Сведения по физическим лицам, не относящимся к индивидуальным предпринимателям и не имеющим код ОКВЭД	34 959 835	0,36

Как видно из таблицы, поступления от добывающей промышленности составляют 28,24 %. Обрабатывающие производства уплачивают налоги в размере, составляющем 17,4 % от всех поступлений в консолидированный бюджет РФ. Торговля, строительство, операции с недвижимостью дают еще почти 27 %. При этом поступления от таких видов экономической деятельности, как образование и здравоохранение, составляют 1,85 % и 1,51 % соответственно.

Необходимо выделить те источники поступлений в бюджет, которые можно отнести к высокотехнологичному сектору, также образование и здравоохранение.

Кроме того, наиболее перспективным направлением поддержки является промышленность, которая потенциально может производить наукоемкий продукт. Выделим наиболее высокотехнологичные отрасли – см. табл. 2.

Таблица 2. Поступления в консолидированный бюджет РФ в 2011 г. от обрабатывающей промышленности [4]

Источник поступлений по видам экономической деятельности	Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, тыс. руб.	Удельный вес источника поступлений в общем объеме поступлений в консолидированный бюджет РФ, %
Обрабатывающие производства – всего	1 695 728 510	17,42
в том числе: производство пищевых продуктов, включая напитки	350 466 370	3,60
из них: производство мяса и мясопродуктов	13 614 681	0,14
производство молочных продуктов	14 076 872	0,14
производство сахара	3 479 632	0,04
производство напитков	252 353 036	2,59
производство табачных изделий	182 308 411	1,87
текстильное и швейное производство	16 554 702	0,17
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	2 020 257	0,02
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели	9 997 005	0,10
производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них	15 377 217	0,16
издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	36 767 671	0,38
производство кокса	1 804 115	0,02
производство нефтепродуктов	333 484 018	3,43
химическое производство	75 629 260	0,78
производство резиновых и пластмассовых изделий	28 444 288	0,29
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	78 427 217	0,81
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	142 908 080	1,47
из него – производство чугуна, ферросплавов, стали, горячекатаного проката и холоднокатаного листового (плоского) проката	16 424 778	0,17
производство чугунных и стальных труб	21 988 575	0,23

Источник поступлений по видам экономической деятельности	Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, тыс. руб.	Удельный вес источника поступлений в общем объеме поступлений в консолидированный бюджет РФ, %
производство прочей продукции из черных металлов, не включенной в другие группировки	2 318 789	0,02
производство цветных металлов	40 877 969	0,42
из него – производство драгоценных металлов	1 338 450	0,01
производство отливок	3 567 995	0,04
производство машин и оборудования	139 334 265	1,43
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	116 704 164	1,20
производство автомобилей, прицепов и полуприцепов	74 589 522	0,77
производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств	49 295 205	0,51
прочие производства	22 010 041	0,23

Серым цветом в таблице выделены наиболее перспективные секторы экономики для поддержки со стороны государства. К сожалению, более детально выделить секторы (например, рассмотреть аэрокосмическую отрасль и не рассматривать судостроение) не представляется здесь возможным. Издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации были отмечены, поскольку предполагается, что для развития экономики знаний необходима доступность знаний, обеспечиваемая издательской деятельностью, распространением информации (подробнее см. [5]). Перспективными также могут являться и другие виды экономической деятельности, которые можно было бы отнести к высокотехнологичным секторам. Однако, исходя из имеющихся исходных данных, на данный момент можно выделить только указанные в табл. 2 виды экономической деятельности как наиболее вероятные, с последующим расчетом положительного эффекта от изменения налоговых ставок. Перспективным был бы более детальный расчет по высокотехнологичным секторам. Однако в Федеральной налоговой службе не предоставляют такую информацию.

Таким образом, все указанные секторы дают около 5,4 % от всех поступлений в бюджет РФ или около 529 млрд. руб. Очевидно, что снижение налоговых ставок для всех указанных секторов сделает российский бюджет дефицитным на довольно существенную сумму. Поэтому предлагается три варианта решения проблемы целенаправленного стимулирования экономики:

1. снижение налоговой ставки для определенных видов экономической деятельности, которые являются перспективными, поскольку выпускают высокотехнологичную продукцию;
2. отмена уплаты одного или нескольких налогов для определенных видов экономической деятельности;
3. комбинация первых двух вариантов, заключающаяся в отмене налога для одних видов экономической деятельности и снижение ставки налога, например, на прибыль, для других.

Перейдем к рассмотрению видов налогов, которые являются источниками платежей в бюджет РФ, по выбранным видам деятельности – табл. 3. Как видно из таблицы, федеральные налоги и сборы составляют от 80 до 90 % от всех налогов и сборов.

Из федеральных налогов и сборов выделяются Налог на прибыль, НДФЛ, НДС. Причем необходимо отметить, что удельный вес НДФЛ составляет свыше 90 % по видам деятельности «Образование» и «Здравоохранение», в то время как по остальным видам экономической деятельности он составляет не более 60 %, а если не считать вид «Производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств», то не более 33 %. Это можно объяснить тем, что в указанных двух видах деятельности не производится материальный продукт, а, в основном, оказываются услуги. Основные платежи по налогам и сборам поступают от того, кто оказывает услугу – персонал больниц, поликлиник, вузов и т. д. В производственном секторе же наибольший удельный вес составляет НДС или налог на прибыль.

Решение о выборе варианта зависит от того, на какую сумму предполагается бюджетная поддержка, поскольку, в любом случае, фискальная политика предполагает расходы бюджета, которые могу выражаться либо в увеличении бюджетных расходов, либо в снижении налоговых поступлений от снижения налоговых ставок.

Отказ от какого-либо налога полностью является наиболее радикальной мерой, но, в то же время, и наиболее интересной, поскольку позволяет компании высвободить существенные средства. Улучшатся финансовые показатели, и, соответственно, привлекательность для инвесторов таких организаций. При полной отмене НДС (здесь рассмотрим федеральные налоги и сборы) для указанных в табл. 3 видов экономической деятельности бюджет лишится 102 млрд. руб., или около 1 % всех средств. Тем не менее указанную сумму нельзя считать приемлемой. Более предпочтительным является отказ от налога на прибыль – 58 млрд. руб., или 0,6 % средств бюджета. Такая сумма выглядит вполне приемлемой, если ее включить в виде пакета мер по поддержке развития российской экономики. С целью снижения отрицательного воздействия от одномоментной отмены налога возможен постепенный переход к такому методу.

Таблица 3. Удельный вес различных налогов в общих объемах налоговых поступлений по соответствующим видам экономической деятельности в 2011 г., % [4]

Виды экономической деятельности	федеральные налоги и сборы, всего (в % от общего объема поступлений по соответствующему виду экономической деятельности)	из них:				
		налог на прибыль организаций		налог на доходы физических лиц	налог на добавленную стоимость	Прочее, в т. ч. акцизы по подакцизным товарам; налоги и сборы за пользование природными ресурсами; остальные федеральные налоги и сборы
		всего	в том числе в федеральный бюджет			
издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	90,99	21,04	2,99	32,69	46,26	0,00
Образование	79,83	3,79	0,39	91,32	4,88	0,00
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	85,28	4,29	0,46	90,44	5,24	0,01
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	94,38	19,72	2,25	28,73	51,52	0,03
производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств	85,99	30,74	4,07	58,68	10,44	0,08

Например, возможно снижение ставки налога на прибыль с текущих 20 % сначала до 18 % в 2014 г., потом до 15 % к 2016 г., и до нуля к 2020 г. (см. табл. 4) по выделенным пяти видам экономической деятельности.

Таблица 4. Расчет потерь бюджета от отмены налога на прибыль для выбранных видов экономической деятельности (рассчитано на основе [4])

Год	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ставка налога на прибыль, %	20	18	16	13	9	5	2	0
Бюджетные потери от снижения ставки налога на прибыль, млрд. руб.	0	5,26	10,52	18,41	28,92	39,44	47,33	52,59

Комментарий: расчет производится, исходя из неизменных налоговых поступлений для выбранных видов экономической деятельности за 2011 г., равных 52,59 млрд. руб.

Как видно из таблицы, при неизменных поступлениях по налогу на прибыль бюджетные потери будут возрастать постепенно с 5,26 млрд. руб. в 2014 г., до 52,59 млрд. руб. к 2020 г. В табл. 5 показан эффект от снижения налога на прибыль для выбранных видов экономической деятельности.

Таблица 5. Расчет эффекта от отмены налога на прибыль для выбранных видов экономической деятельности (рассчитано на основе [4])

Вид экономической деятельности	Поступило платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации, тыс. руб.	налог на прибыль организаций, тыс. руб.	Оказываемый эффект от отмены налога на прибыль (в процентах от общих налоговых поступлений в бюджет по соответствующему виду экономической деятельности), %
1	2	3	3÷2
издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	36 767 671	7 039 269	19,15
Образование	179 776 135	5 439 776	3,03
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	146 731 082	5 362 542	3,65
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	116 704 164	21 716 624	18,61
производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств	49 295 205	13 028 506	26,43

При выборе политики, заключающейся в снижении ставки налога, но не полной его отмены, будет наблюдаться фактически тот же эффект, что указан в табл. 4 – в зависимости от ставки налога на прибыль будут наблюдаться потери бюджета.

Наиболее перспективной является третий вариант, заключающийся в комбинации первых двух. Как видно в табл. 5, эффект от отмены налога на прибыль для видов экономической деятельности «Образование» и «Здравоохранение» будет минимальным – 10,8 млрд. руб. В данном случае предлагается полная отмена налога на прибыль для видов деятельности:

– Образование;
– Здравоохранение;
– Издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации.

Для остальных видов экономической деятельности предлагается снижение ставки налога на прибыль (см. табл. 6). Как видно из таблицы, эффект будет не таким существенным, но и бюджетные потери будут вполне приемлемыми – не более 21,32 млрд. руб. при снижении ставки налога на прибыль на 2 п. п. и не более 26,53 млрд. руб. при снижении ставки налога на прибыль на 5 п. п. При этом выбранные секторы получат конкурентное преимущество перед другими в силу льготного налогового режима.

Таблица 6. Расчет бюджетных потерь от снижения ставки налога на прибыль/ее полной отмены для выбранных видов экономической деятельности (рассчитано на основе [4])

Вид экономической деятельности	Ставка налога на прибыль, %		Бюджетные потери от снижения ставки налога на прибыль, млрд. руб.	
	вариант 1	вариант 2	вариант 1	вариант 2
Издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	0	0	7,04	7,04
Образование	0	0	5,44	5,44
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0	0	5,36	5,36
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	18	15	2,17	5,43
Производство судов, летательных и космических аппаратов и прочих транспортных средств	18	15	1,30	3,26
ИТОГО			21,32	26,53

Указанными мерами будет решено сразу несколько задач:

– Целенаправленная поддержка наиболее перспективных секторов российской экономики с точки зрения высокотехнологичных продуктов, которые потенциально они могут производить;

– Эффект от снижения или отмены налогов будет существенным для экономики (хотя и не таким, как при общем изменении налоговых ставок), и при этом удастся избежать существенного снижения налоговых поступлений в бюджет (которое бы наблюдалось при общем изменении налоговых ставок);

– При использовании указанных мер сохраняется контролируемость налоговых поступлений, тогда как одномоментное изменение налоговых ставок во всей экономике может привести к неконтролируемым макроэкономическим последствиям, спрогнозировать которые не представляется возможным;

– Являясь одним из автоматических стабилизаторов экономики, налоговые ставки не требуют постоянного вмешательства контролирующих органов в свою работу;

– Снижение налоговых ставок или их отмена позволит повысить привлекательность определенных секторов российской экономики по сравнению с другими отраслями. Произойдет перелив капитала в высокотехнологичные отрасли;

– При отмене налогов снизится бюрократическое воздействие на выбранные секторы, что также повысит привлекательность отраслей для инвесторов;

– У компаний будут высвобождены существенные денежные средства, которые они могут направить как на свое развитие, так и на материальное стимулирование персонала;

– В отличие, например, от налоговых каникул для инновационных компаний, здесь не требуется выбирать конкретные компании, которые следует освободить от налогообложения или субсидировать. Меры позволяют создать благоприятные условия для определенных секторов, что снижает бюрократизм и коррупционность предложений, поскольку компаниям не требуется подавать, а налоговым органам проверять документы на обоснование потребности в налоговых каникулах;

– Будет производиться перестройка промышленности России. Причем это будет осуществляться не через государственные инвестиции и программы, требующие соответствующего контроля расходования средств, а частным и иностранным капиталом.

* * *

Обобщая описанный выше материал, следует отметить, что статья является отправным пунктом для дальнейших более глубоких исследований в области налогообложения. Предполагается рассмотреть следующие вопросы:

– поскольку в статье высокотехнологичные отрасли были обозначены довольно приближенно (что сказалось на точности оце-

нок), предполагается исследовать вопрос более точной оценки высокотехнологичных секторов российской экономики;
– оценка возможностей российского бюджета по снижению/отмене налоговых ставок для высокотехнологичных отраслей российской экономики. Необходимо определить возможные границы и нагрузку на бюджет, который он сможет выдержать без нарушения финансирования необходимых проектов и программ. Это позволит оценить, насколько необходимо снизить налоговую нагрузку на высокотехнологичные отрасли;
– определение более предпочтительного варианта по снижению/отмене ставок: одномоментное снижение на определенную небольшую величину; постепенное снижение налоговых ставок на существенную величину;
– примерная оценка экономического эффекта, который будет получен от снижения налоговых ставок. Необходимо с учетом мультипликатора оценить не только одномоментное снижение налоговой нагрузки на высокотехнологичные компании, но и также учесть накопленный (мультипликативный) эффект для экономики;
– следует определить, по каким именно налогам оптимально снижать налоговые ставки;
– инновационные компании, получившие налоговые послабления, могут употребить полученные средства не на развитие компании и повышение ее инновационности, а на другие цели. В данном случае необходимо отметить, что, несмотря на указанную проблему, появится возможность к переливу капитала в высокотехнологичные секторы российской экономики вследствие снижения налоговой нагрузки на компании таких секторов. Предполагается (однако для этого также необходимо осуществить отдельные расчеты), что высокотехнологичные секторы станут более привлекательными для создания производств, чем другие. Следствием станет создание новых высокотехнологичных производств, повышение конкуренции. Процессы приведут как к увеличению выпуска инновационной продукции в целом, так и к повышению инновационной активности компаний вследствие ужесточения конкуренции;
– важной задачей является идентификация высокотехнологичных компаний – это ключевая задача, поскольку от ее решения зависит эффективность мер по снижению налоговой нагрузки. Здесь необходимо также учесть, что при снижении налоговых ставок, могут быть сложности с увеличением потока псевдоинноваций. Это приведет к тому, что часть положительного эффекта будет потеряна, поскольку налоговые послабления получат компании, по сути не являющиеся высокотехнологичными.

Несмотря на довольно широкий круг вопросов, которые предстоит решить, статья показала принципиальную возможность их решения.

Оценен возможный эффект для высокотехнологичных отраслей экономики. При этом учитывается тот факт, что нагрузка на бюджет не должна быть чрезмерной, иначе возможен бюджетный дефицит и нарушение финансирования различных государственных программ и проектов.

Литература

1. Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
2. *Шелюбская Н. В.* Политика ЕС по стимулированию инновационной деятельности частного бизнеса // Альманах «Наука, инновации, образование». Вып. 9. Июль 2010;
3. Impact of R&D tax credit, adding value, reducing costs, investing for the future. CBI. Brief. February 2009. Электронный доступ: [http://www.ggtc.co.uk/files/GGTC%20CBI%20full%20report.pdf].
4. Федеральная налоговая служба, данные по формам статистической налоговой отчетности. Электронный доступ: [http://www.nalog.ru/nal_statistik/forms_stat/].
5. *Ширяев А. А.* «Управление знаниями в условиях переориентации российской экономики на инновационный путь развития». Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (управление инновациями), М. 2012.